ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXXIX, 19 SECTIO G 1992

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Robert WASZKIEWICZ

Zadania gmin w dziedzinie ochrony dóbr kultury

The Tasks of Communes in Preservation of Cultural Property

Organy samorządu terytorialnego pełnią funkcje terenowej administracji o kompetencji ogólnej. Wykonują wszystkie zadania, których ustawodawca nie powierzył innym organom. Zakres nałożonych na nie powinności nie ma jednak charakteru spójnego. Ustawodawca nie posłużył się żadnym zobiektywizowanym kryterium podziału zadań między administrację rządową a gminną.[1] Nie decyduje zatem o przydziale zadań lokalne lub ogólne znaczenie sprawy ani optimum informacji potrzebnych do prawidłowego rozstrzygnięcia, ani istnienie bądź brak warunków materialnych lub kadrowych.[2] Znaczne zróżnicowanie zadań prowadzi do sytuacji, w których określenie pozycji podmiotu administrującego w systemie aparatu państwa wymaga uzupełnienia analizą nie tylko kompetencji, ale także wypełnianych faktycznie funkcji.

Prawo wspólnoty lokalnej do wypowiadania się w kwestiach dotyczących jej dorobku kulturalnego wydaje się niepodważalne. Czy jednak w wyspecjalizowanym systemie administracji ochrony dóbr kultury jest miejsce na aktywność samorządu terytorialnego? Czy decentralizacja sięga tak daleko? Ustawodawca stara się przyjmować rozwiązania pragmatyczne. Znowelizowana w r. 1990 ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach dostosowuje strukturę administracji w tej dziedzinie do aktualnego modelu zarządzania państwem. Artykuł 8 ustawy wskazuje na pionową konstrukcję, określając mianem organów sprawujących ochronę

---

[1] „Zadania zlecone żadną wyraźną cechą nie różnią się od zadań własnych, przeto o podziale decyduje norma prawna". — T. Bigo: *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 125.

[2] Zob. B. Zawadzka: *Samorząd terytorialny w świetle regulacji ustawowych*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 8, s. 21.

dóbr kultury: Ministra Kultury i Sztuki, Generalnego Konserwatora Zabytków (urząd centralny) oraz konserwatorów wojewódzkich. Ponadto wymieniono organy innych jednostek organizacyjnych o szczególnych zadaniach (np. dyrektorów muzeów, Bibliotekę Narodową w Warszawie i inne biblioteki, Polską Akademię Nauk). Konserwatorzy wojewódzcy mogą ustanawiać konserwatorów w terenie (w okręgu, mieście, gminie) z prawem wydawania decyzji w ich imieniu. Aparat urzędniczy podporządkowany wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków stanowi Państwową Służbę Ochrony Zabytków (PSOZ).[3] Powołanie konserwatorów terenowych nie zawsze jest konieczne, wówczas, stosownie do potrzeb, konserwator wojewódzki może powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie niektórych spraw zarządowi gminy. Powierzenie w tej samej formie może także nastąpić na rzecz innych jednostek organizacyjnych, a nawet osób fizycznych, jednakże tylko w szczególnych przypadkach i bez prawa podejmowania decyzji. Konstrukcja porozumienia jest znana od dawna teorii i praktyce. Podkreśla się, że jest to forma współdziałania w sferze wewnętrznej, mająca za przedmiot wykonywanie administracji publicznej. Przesłanką do tego, by być podmiotem w stosunku prawnym powstającym pomiędzy stronami porozumienia administracyjnego jest ponoszenie odpowiedzialności za działania prawne i faktyczne podejmowane w ramach realizowania funkcji administrowania.[4] Nie decyduje zatem przyznany podmiotowi status organu, lecz normy kompetencyjne umożliwiające podejmowanie działań. Szerokie ujmowanie strony podmiotowej umożliwia wystąpienie w charakterze strony porozumienia nawet osobie fizycznej. Wówczas jednak pojawia się pytanie: czy nadal będzie to instytucja należąca do sfery wewnętrznej administracji? Wydaje się, że w takiej sytuacji porozumienie przybiera raczej postać umowy cywilnej prawa publicznego.[5]

Podejmując próbę usystematyzowania administracyjnych obowiązków samorządu terytorialnego w odniesieniu do ochrony dóbr kultury, proponuję rozpatrywać je w trzech grupach:

1) działań ochronnych o charakterze bezpośrednim;
2) działań zabezpieczających (prewencyjnych);
3) działań informacyjnych.

---

[3] Zarządzenie MKiS z 22 IX 1990 r. Mon. Pol. nr 35, poz. 285.

[4] Z. Cieślak: *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 117.

[5] Zob. D. Kijowski: *W sprawie charakteru umów zawieranych przez organy administracji*, „Państwo i Prawo" 1987, nr 6. Na tle teorii zachodnioeuropejskich wydaje się godne podkreślenia kryterium rozróżnienia wynikające z poddania ewentualnych sporów dotyczących tego rodzaju umów jurysdykcji administracyjnej. Powództwo cywilne jest dopuszczalne jedynie w odniesieniu do roszczeń majątkowych.

Do działań ochronnych zmierzających wprost do zachowania obiektu w należytym stanie możemy zaliczyć: zgłaszanie wniosków o wpis do rejestru, uwzględnianie zadań ochrony zabytków w przepisach gminnych, a w szczególności w planach zagospodarowania przestrzennego, ustalanie warunków ekonomicznych sprzyjających utrzymywaniu nieruchomości zabytkowych w dobrym stanie, sprawowanie zarządu nieruchomości tymczasowo zajętych decyzją konserwatora oraz wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków.

Zarząd gminy ma obowiązek składania wniosków o dokonanie wpisu obiektu do rejestru zabytków prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora.[6] Oznacza to uznanie organu gminy za właściwy nie tylko w sprawie stwierdzenia pewnego stanu faktycznego — istnienia bądź nieistnienia obiektu — ale także jego subiektywnej oceny pod względem walorów zasługujących na ochronę. Punkt widzenia wspólnoty lokalnej wyrażony w tego rodzaju wystąpieniach może mieć duże znaczenie w procesie ochrony niematerialnych dóbr kultury oraz krajobrazu kulturowego. Decyzja konserwatora o wpisaniu do rejestru, uznająca obiekt za godny ochrony, jest formalnym stwierdzeniem właściwego organu, że posiada on wartość historyczną, naukową lub artystyczną. Jej konstytutywny bądź deklaratoryjny charakter jest przedmiotem sporu w doktrynie.[7] Postępowanie w sprawach o wpis wszczyna się w zasadzie z urzędu, ale ustawodawca upoważnił do składania wniosków także zainteresowanych — użytkowników i właścicieli. Uprawnienie zarządu gminy dotyczy, moim zdaniem, nie tylko obiektów znajdujących się w jego gestii, ale wszystkich na terenie gminy, bez względu na to, komu przysługuje prawo własności.

Ochrona zabytków nie jest dziedziną dającą się zamknąć w ramach jednej tylko ustawy. Przepisy regulujące zagadnienia planowania prze-

---

[6] Nie dotyczy to gmin, w których wojewódzki konserwator powołał swoich konserwatorów terenowych (art. 13 ust. 2 ustawy). Natomiast regulacja zawarta w art. 14 ust. 1 pkt 1 umożliwia składanie wniosków każdemu zarządowi gminy, bez względu na dodatkowe okoliczności. Kompetencje, o których tu mowa, mają w gruncie rzeczy charakter iluzoryczny wobec braku fachowej wiedzy oraz instytucjonalnych powiązań między organami samorządowymi i służbami konserwatorskimi. Wobec tego gminy realizują je raczej jako prawo do składania wniosków, a nie obowiązek.

[7] Na ten temat: S. Łazarowicz, W. Sieroszewski: *Przepisy prawne dotyczce ochrony dóbr kultury oraz muzeów*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków" (Warszawa) 1970, t. XXVIII, s. 30 oraz P. Dobosz: *Charakter prawny decyzji i zezwoleń w sprawach ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków" 1985, nr 3—4, ss. 276—277, a także M. Konopka: *Zmiany w ustawie — potrzeby i możliwości*, „Ochrona Zabytków" 1986, nr 4, s. 269 oraz J. P. Pruszyński: *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989, ss. 219—220.

strzennego zobowiązują gminy do uwzględniania wymagań ochrony dóbr kultury już na etapie sporządzania projektów założeń do planów nawet wtedy, gdy są one uchwalane w trybie uproszczonym.[8] Przepisy wymagają dokonania uzgodnień projektu planu miejscowego z konserwatorem, a niedopełnienie tego obowiązku przez radę gminy jest uchybieniem uzasadniającym zastosowanie środków nadzoru albo wniesienie skargi na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. Planowanie przestrzenne musi obejmować nie tylko zagadnienia dotyczące obiektów już figurujących w rejestrze, ale także tych, które mogą się w nim znaleźć w przyszłości. Muszą być także uwzględniane zakazy oszpecania otoczenia nieruchomości zabytkowych, ponieważ widok na zabytek jest również przedmiotem ochrony.[9]

Użytkowanie zabytku nieruchomego może odbywać się tylko w sposób zgodny z zasadami opieki i odpowiadający wartości kulturowej obiektu. Zasady generalne określa oczywiście sama ustawa, jednakże ustalenie szczegółów pozostawiono już bezpośrednio zainteresowanym, nakazując organom, do których należy dysponowanie lokalami i budynkami, działanie w porozumieniu ze służbą konserwatorską. Należy pamiętać, że konserwator może i powinien ingerować zawsze, ilekroć stwierdzi stan zagrożenia zabytku. Normy ustanowione w art. 38 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach nie dotyczą jednak sytuacji tego rodzaju. Współdziałanie, o którym mowa, może przybrać postać zalecenia, rady lub ostrzeżenia. Nie ogranicza to w żaden sposób kompetencji konserwatora do stosowania władczych form działania, jeżeli konkretny stan faktyczny tego wymaga.

Intencją ustawodawcy było niewątpliwie zaakcentowanie obowiązku prawidłowego użytkowania zabytkowych nieruchomości. Jest jednak rzeczą niezrozumiałą różnicowanie obiektów stanowiących własność Skarbu Państwa i gminy poprzez wymóg złożenia zobowiązania należytego utrzymania, konserwacji i opieki dotyczący jedynie użytkowników nieruchomości państwowych (ust. 3 powołanego artykułu). Oświadczenie tej treści nie zmienia *de facto* zakresu obowiązków ani posiadacza, ani konserwatora. Można je uznać za solenne potwierdzenie stanu wiedzy użytkownika na temat sposobów i zasad użytkowania obiektu zaakceptowanych przez organ administracji lub przezeń narzuconych. Nieco inaczej wygląda działanie w porozumieniu w sytuacjach wymagających na podstawie odrębnych przepisów rozstrzygnięć w formach władczych. W świetle

[8] Zob. art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy z 3 X 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991—1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 103, poz. 446).

[9] Zob. art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. 1962 nr 110, poz. 48 ze zm.).

przepisów (art. 106 k.p.a.) formą wymaganą przez ustawę jest postanowienie.

Na gruncie przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości uregulowania dotyczące zabytków mają szczególne znaczenie ze względu na ich ekonomiczny charakter.[10] Ułatwienia proceduralne oraz finansowe (bezprzetargowy tryb zbywania, obniżki cen i opłat) służą tworzeniu zachęty dla inwestorów, którzy zechcą zadbać o należyty stan zabytku lub dokonają jego rewaloryzacji. Kompetencje dotyczące obniżania zobowiązań finansowych o 50% i więcej, aż do całkowitego ich zniesienia, pozostawiono uznaniu rad gmin.

Pośród zadań własnych samorządu terytorialnego ustawodawca umieścił prawo decydowania o zezwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Ustawa kompetencyjna [11], określając prawo do rozstrzygania tych kwestii, nakazuje jednakże uzyskanie zgody wojewody. Brak oświadczenia woli akceptującego udzielenie zezwolenia uniemożliwia jego wydanie. Wola wojewody wyrażona samoistnie również nie może być skuteczna. Nie wydaje się natomiast konieczne uzyskiwanie przez organ gminy akceptacji wojewody w przypadku podejmowania decyzji odmownej. Uzasadnione wątpliwości budzi umocowanie organu rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego w sprawie, która z natury rzeczy zdaje się należeć do zadań administracji specjalnej. Niestety, nie można tego stanu zmienić w drodze wykładni, ponieważ nie wolno domniemywać kompetencji. Zainteresowanym organom pozostaje jedynie zawieranie odpowiednich porozumień.

Pośród omawianych tu zadań administracji samorządowej, tylko sprawowanie zarządu nieruchomości tymczasowo zajętej w trybie art. 37 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury jest zadaniem ustawowo zleconym gminie. Decyzję podejmuje konserwator, jednak jej wykonanie w sposób przez niego określony należy do zarządu gminy.

Działania polegające na zapewnieniu zabytkom należytej opieki mogą być wykonywane także poprzez realizację zadań wynikających z ustawy o orgaznizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.[12] Gminy mogą tworzyć specjalne jednostki organizacyjne w celu ochrony, badania

---

[10] Zob. Dz.U. 1991 nr 30, poz. 127.

[11] Ustawa z 17 V 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198) art. 1 pkt 16 lit. a w związku z art. 48 ust. 2 i 3 ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 3, poz. 6 ze zm.).

[12] Ustawa z 16 X 1991 r. — Dz.U. nr 114, poz. 493.

i uprzystępniania dóbr kultury społeczeństwu. Zakres ich działań nie może jednak wykraczać poza formy niewładcze.

Zadania i kompetencje gminy, określone wyżej jako działania zabezpieczające (prewencyjne), sprowadzają się zaledwie do dwóch istotnych obowiązków. Charakter bierny cechuje przyjmowanie zawiadomień o ujawnieniu na terenie gminy przedmiotu posiadającego cechy zabytku oraz o odkryciu wykopaliska lub przedmiotu archeologicznego, jeżeli wcześniej nie powiadomiono już właściwego konserwatora, muzeum lub placówki archeologicznej. Charakter czynny posiadą kompetencja do wydawania zarządzeń w celu zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach. Przepisy wskazują wójta (burmistrza) jako organ właściwy na terenie gminy, dla której konserwator wojewódzki nie powołał swoich przedstawicieli (PSOZ). Wskazanie wójta jako organu gminy zdaje się potwierdzać pogląd NSA uznający przewodniczącego zarządu za organ samorządowy, choć żaden przepis ustawy o samorządzie terytorialnym nie stanowi o tym wprost.[13] Władczy charakter omawianych zarządzeń nie budzi wątpliwości. Czy zatem mogą być traktowane jak decyzje administracyjne? A może da się uzasadnić tezę, że jest to *sui generis* akt prawa miejscowego. Ustawa wymaga niezwłocznego powiadomienia właściwego konserwatora o wydaniu zarządzenia. Nie określono jednak precyzyjnie jego sposobu zachowania się po otrzymaniu informacji. Wydaje się, że można uznać powiadomienie za wniosek o wszczęcie postępowania przez konserwatora. Wówczas rozstrzygnięciem w I instancji będzie jego decyzja. Przeciwko wykładni uznającej zarządzenie wójta za decyzję przemawia także argument, że rozpatrywanie ewentualnego odwołania przez kolegium sejmiku samorządowego (zadanie własne gminy) prowadziłoby do wyeliminowania z udziału w sprawie organu administracji specjalnej — konserwatora. Trudności w określeniu charakteru prawnego zarządzenia wynikają z różnorodności sytuacji faktycznych, w których może nastąpić jego wydanie. Czy można określić stopień konkretyzacji albo indywidualizacji adresata takiego aktu w oderwaniu od stanu faktycznego? Problematyczne jest również uznanie go za skierowany do rzeczy, choć zawsze dotyczyć musi konkretnego obiektu w konkretnej sytuacji nagłego zagrożenia. Zarządzenie może nakładać obowiązek określonego zachowania się lub zaniechania przez wskazanego w nim adresata lub wszystkich, którzy znajdą się w sytuacji wyznaczonej jedynie przesłanką „nagłego przypadku zagrożenia zabytku". Nie wolno jednak zapominać, że ustawa o samorządzie terytorialnym nie upoważnia wójta (burmistrza) do stanowienia przepisów gminnych. Wobec tego zarządzenia,

[13] Zob. wyrok NSA SA/Wr 990/90 oraz SA/P 1217/90, OSP 1991 nr 5, poz. 132 i 136.

o których mowa, nie mogą być uznane za przepisy prawa miejscowego, te bowiem może stanowić jedynie rada gminy, a tylko wyjątkowo — jej zarząd. Przedstawione tu wątpliwości nie dają się usunąć w drodze interpretacji. Konieczne są zabiegi legislacyjne. Należałoby postulować określenie zarządzeń jako zadań zleconych wykonywanych w imieniu konserwatora.

Podsumowując rozważania na temat grupy prewencyjnych obowiązków organów gminy, wypada podkreślić, że istotą ich jest przygotowanie gruntu dla działania właściwych organów rządowej administracji specjalnej. Podjęcie owych działań jest pewne, ponieważ są to zadania obligatoryjne tych organów. Władze komunalne reprezentują i zabezpieczają do tego czasu interes ogólnospołeczny.

Omówienia wymagają jeszcze d z i a ł a n i a i n f o r m a c y j n e ciążące na organach gminy na rzecz służby konserwatorskiej. Ustawodawca nadał im dwojaką postać — powiadamiania o dokonanym na terenie gminy odkryciu lub znalezisku oraz zgłaszania obiektów zasługujących na wpis do rejestru.[14] Wykonanie tych obowiązków ma charakter techniczny, nie oznacza złożenia formalnego wniosku o wpis, choć może być przyczyną wszczęcia postępowania przez konserwatora z urzędu. Ochrona zabytków jest powinnością wszystkich obywateli, wykonywanie administracji nie może jednak zasadzać się na dobrej lub złej woli nie określonych bliżej podmiotów. Dlatego ustawodawca, umieszczając obowiązki informacyjne pośród zadań samorządu terytorialnego, wymaga konkretnej aktywności jego organów w tym zakresie.

Ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach nie jest aktem doskonałym. Zawiera luki utrudniające jej efektywne stosowanie. Pilnego uzupełnienia wymaga art. 5 pkt 12, dotyczący ochrony krajobrazu kulturowego oraz niematerialnych dóbr kultury będących jego składnikami. Mimo określenia form — stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych — nie ma możliwości ich ustanawiania wobec braku określenia trybu podejmowania tych czynności. Jedynym efektywnym środkiem ochrony pozostaje wpis do rejestru zabytków. Tu jednak pojawiają się problemy wynikające z rygorystycznej ochrony prawa własności, wyraźnie widocznej w orzecznictwie NSA.[15] Słuszną krytykę budzi poza tym podział zadań i kompetencji między administrację gminną i rządową, nie oparty, jak to już zaznaczono, na wystarczająco racjonalnych przesłankach. Organy samorządu lokalnego pełnią w większym stopniu

[14] Przepis art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, dotyczący powinności informowania, różni się w istotny sposób od regulacji zawartej w art. 14 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Porównanie obu przepisów pozwala uchwycić odmienności decydujące o systematyce niniejszego opracowania.

[15] Wyrok NSA i SA 224/91 oraz I SA 948/91 (nie publikowane).

rolę organów administracji rządowej niż reprezentacji interesów wspólnoty stanowiącej gminę.[16] Zagadnienia ochrony dóbr kultury kwalifikują się z równie mocną argumentacją zarówno do zadań administracji specjalnej, jak i komunalnej. Problem podziału polega w tej sytuacji raczej na tym, by ustaliwszy kompetencje w określonej dziedzinie przyznać je tym samym organom, bez względu na to, w jakich przepisach umieści się normy kompetencyjne. Tylko wówczas system będzie zintegrowany i jednolity pod względem stosowania prawa, a także optymalnego wykorzystania środków finansowych przydzielonych administracji do dyspozycji.

SUMMARY

The restoration of local government in Poland and structural changes in local administration produced a need of a new arrangement of competence in the preservation of historical monuments. The 1990 amendment of the 1962 law on protection of cultural property and on museums carried out several essential changes. A new object of legal protection was introduced, which is cultural landscape, which also covers non-material cultural goods. State Service for the Protection of Historical Monuments was established headed by Principal Inspector of Historical Monuments, subordinate to the Minister of Culture and Arts. Offices of the Service are to be found in all voivodeships. As a centralized structure of special administration the Service is independent of local administration with general competence: both of central and local government.

A new division of tasks between administrative agencies was also carried out. As a result, most of the competences in the protection of cultural goods were vested solely with the inpectors of the State Service for the Protection of Historical Monuments. The communes were only obliged to fully cooperate with them: their competences are only ancillary, without the power to make administrative decisions. The right of imperium in making decisions concerning protection of historical monuments was granted to local communities under different laws on town and country planning, preservation of nature, building and on organizing and running cultural activities.

Specific legal constructions and problems of the application of law were discussed. Attention foscused on the defects of regulations: the absence of rules determining the mode of introduction of certain forms of protection, inconsistencies in the division of competence and constraints on the right of local government to the momuments found in its territory.

[16] Pogląd taki jako pierwsza wyraziła Z a w a d z k a: *op. cit.*, s. 21. Przyłączają się do niej również inni autorzy. Zob. W. T a r a s, A. W r o b e l: *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 7—8, s. 14.